

INSTITUTO
GALEGO
DE ANÁLISE
E DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONAL



I
GA
DI

A UNIÓN EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA GLOCAL

Financian

hablamos
de Europa



Coordinación



Patricia Coloret
Xunta Directiva do IGADI



Daniel González Palau
Director IGADI

Revisión e traducións ao galego

Nuria Painho Dasilva

Maquetación

BREO.gal

ISBN

.....

Data de publicación

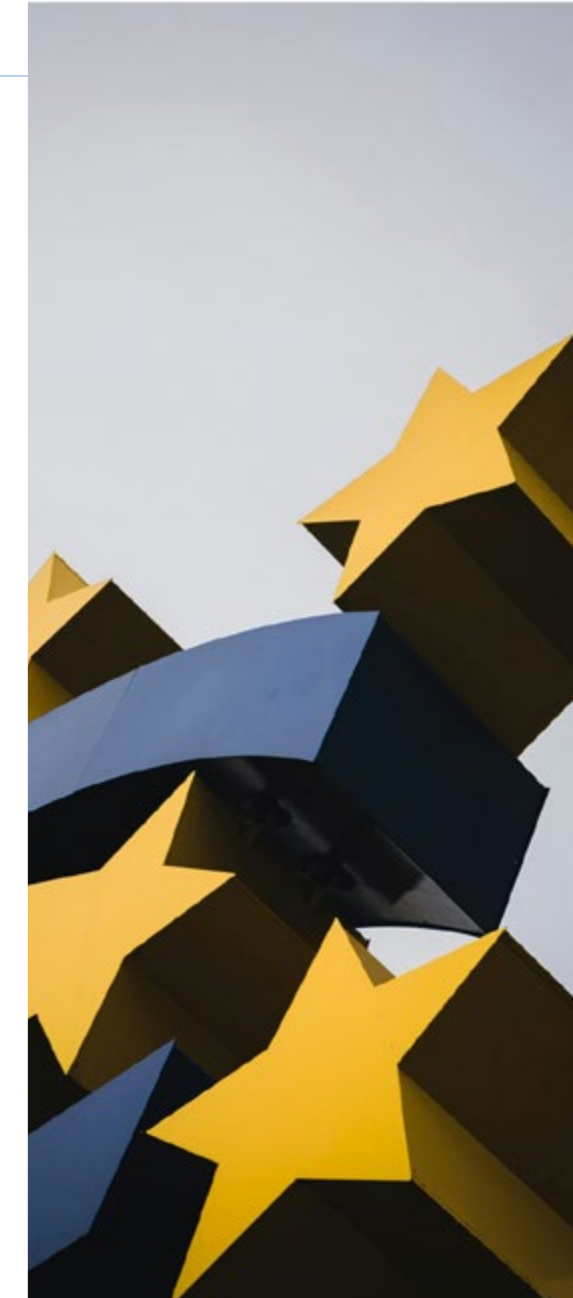
28 de outubro do 2024

Financia

Secretaría de Estado para a Unión Europea-Ministerio de Asuntos Exteriores, UE e Cooperación do Goberno de España.

ÍNDICE

1. **PRESENTACIÓN: A UNIÓN EUROPEA DESDE UNHA PERSPECTIVA GLOCAL**
2. **QUE ESTÁ FACENDO EUROPA NA TÚA REXIÓN?**
Serafín Pazos Vidal, Coordinador da Liña de Investigación do IGADI na Unión Europea e responsable da área de política de desenvolvemento territorial da AEIDL (Asociación Europea para a Innovación no Desenvolvemento Local).
3. **QUE SON OS FONDOS EUROPEOS? COMO CHEGAN A GALICIA E ÁS REXIÓNS EUROPEAS?**
Diego Sande, Coordinador da Liña de Investigación IGADI en Economía e profesor da Universidade de Santiago de Compostela.
4. **A ACCIÓN EXTERIOR DA UNIÓN EUROPEA COMO AXENTE GLOBAL: DEBILIDADES, AMEAZAS, FORTALEZAS E OPORTUNIDADE**
Paula Lamoso-González, investigadora asociada do IGADI e profesora da Universidade de Loyola, Andalucía.
5. **A UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA E CHINA NO SÉCULO XXI**
Raquel Isamara León de la Rosa. Director do Observatorio de Políticas de China-IGADI e profesor da Benemérita Universidade Autónoma de Puebla (México).
6. **A UNIÓN EUROPEA E A GLOCALIDADE DOS DEREITOS HUMANOS**
Tamara Espiñeira-Guirao, investigadora asociada do IGADI e profesora do Instituto de Ciencias Políticas (Sciences Po) de Rennes, Francia.
7. **CONCLUSIÓNS: UNHA UNIÓN EUROPEA GLOCAL PARA O MUNDO DO SÉCULO XXI**



1. PRESENTACIÓN: A UNIÓN EUROPEA DESDE UNHA PERSPECTIVA GLOCAL



O proxecto «Falamos de Europa desde aquí: A Unión Europea desde unha perspectiva global» naceu poñendo en valor a traxectoria orixinal do IGADI, como *think tank* nado ao final da Guerra Fría (1991), especializado na análise de relacións internacionais nas súas novas dinámicas globais, como a paradiplomacia das rexións ou das cidades. Desde este punto de partida, o obxectivo inicial do proxecto foi achegarse á Unión Europea dun xeito orixinal, coa finalidade de pensar a UE como unha organización internacional *glocal*, co ánimo de achegala á cidadanía e á súa vida cotiá.

Para esta misión, constituímos un grupo de investigación que agrupa a investigadoras e investigadores de diferentes liñas temáticas do IGADI: Unión Europea (Serafín Pazos Vidal e Paula Lamoso), Economía (Diego Sande Veiga), Observatorio de Políticas Chinas (Raquel Isamara León de la Rosa), Cooperación e Axenda Internacional 2030 (Tamara Espiñeira), e Paradiplomacia (Patricia Coloret e Daniel González Palau).

O grupo, establecido en agosto de 2024, enfrontouse, cada un desde o ámbito da súa carreira investigadora, a tres grandes preguntas abertas: Ten sentido falar da UE como actor internacional *glocal*? Como está conectado o local co global na Unión Europea? Coñeces outros actores internacionais *glocals*? Cal destacarías e como organizan a súa gobernanza global?

Deste xeito, o concepto de «glocalización» está no centro deste proxecto e deste monográfico en liña que agora estás a ler. É un termo que fusiona o global e o local, plasmando a continua interacción entre ambos os niveis da realidade. Esta interconexión e realidade dos nosos días é especialmente evidente na Unión Europea, onde as decisións políticas, económicas e sociais tomadas a nivel supranacional teñen repercusións directas nas comunidades locais. Ao mesmo tempo, as características e necesidades locais inflúen no desenvolvemento de políticas máis amplas, creando un ciclo de influencia mutua.

O ciclo de conferencias e o libro en liña, como resultados esperados do proxecto financiado pola convocatoria de proxectos da Secretaría de Estado da Unión Europea (Ministro de Asuntos Exteriores, UE e Cooperación do Goberno de España), buscan destacar e explicar esta relación bidireccional.

Un Ciclo de Conferencias co formato dun programa de televisión por internet

Co ánimo de facer do proxecto unha ferramenta para achegar a Unión Europea aos estudantes e investigadores, así como aos cidadáns en xeral, elaborouse o Ciclo de Conferencias en liña co obxectivo de emular un programa de televisión. Máis alá da produción técnica que supuxo este reto, o programa, composto polas intervencións de cada un dos nosos cinco investigadores principais, completouse coa participación de expertos convidados en cada unha das cinco sesións.

Deste xeito, ao coñecemento dos nosos principais especialistas, sumamos a participación de tertulianas e tertulianos de luxo, coa presenza de Miguel García-Herráiz (subdirector xeral de Relacións Institucionais, da Secretaría de Estado da Unión Europea-Ministerio de Asuntos Exteriores, UE e Cooperación de España) e María Canal Fontcuberta (xefa de Prensa e Portavoz, Representación Comisión Europea en España) na apertura do Ciclo, así como a participación nas cinco sesións de analistas como Ignacio Molina (Real Instituto Elcano) ou Andrea Mila (Fundación Carolina), xornalistas como David Reiner (Praza Pública), Tino Santiago (Televisión de Galicia) ou María Xosé Porteiro (Consello Asesor do IGADI), ata membros do corpo diplomático como Javier Parrondo (Director de Casa Asia) ou especialistas do mundo empresarial, como Alberte Nespereira (Grupo Pescapuerta). As cinco intensas sesións dunha hora de «A Unión Europea desde unha perspectiva global» xa están dispoñibles na canle de YouTube do IGADI.

Un libro en liña para comprender a Europa e o mundo do século XXI

Así, o libro que agora tes na túa pantalla organízase ao redor das cinco intervencións dos principais especialistas do Ciclo «A Unión Europea dende unha perspectiva Glocal». Son textos breves e directos, que teñen a virtude de facer accesibles conceptos complexos, sobre a gobernanza da Unión Europea e o seu impacto nas realidades locais e nas relacións internacionais actuais.

Agardamos así contribuír a xerar un espazo de diálogo e reflexión, que fomente e transcenda o académico, conectando co mundo da política, o xornalismo ou a empresa, coa vontade de facilitar unha maior comprensión dos cidadáns sobre o papel da UE nas súas vidas, destacando o mellor da súa obra histórica.

2. QUE ESTÁ FACENDO EUROPA NA TÚA REXIÓN?

Serafín Pazos Vidal, Coordinador da Liña de Investigación do IGADI na Unión Europea e responsable da área de política de desenvolvemento territorial da AEIDL (Asociación Europea para a Innovación no Desenvolvemento Local).



O fin do « consenso permisivo », polo cal se consideraba a UE como parte da política exterior e un proceso afastado xestionado por elites, hai tempo que decaeu (Forner Muñoz, 2022). Isto é bo: “Europa” non é algo que deba ser deixado en mans duns poucos nas capitais e en Bruxelas. As novas tecnoloxías tamén contribuíron: dise que a Unión Europea é complexa, mais o nivel de transparencia é moi superior ao de moitos Estados Membros. Dito isto, aínda hoxe, nalgúns casos, a imaxe idealizada de «Bruxelas » como espazo de concordia ten un efecto balsámico, capaz de superar fortes diferencias internas: un exemplo paradigmático é a mediación da Comisión Europea para que os dous principais partidos españois se puxesen de acordo para a renovación do Consello Xeral do Poder Xudicial.

Por outra banda, a toma de conciencia do impacto, cada vez maior, das decisións de Bruxelas —moitas veces a nivel global, como pasa coas decisións e multas antimonopolio ás tecnolóxicas de fóra da UE, o que se chama o «Efecto Bruxelas » (Herrera, et al. 2021) — non é necesariamente benvida por todo o mundo, particularmente polos territorios que se senten perdedores da globalización (Dijkstra et al., 2020).

Xa no Tratado de Maastricht de 1992 introduciuse o principio de subsidiariedade para tentar tranquilizar a aqueles (naquel momento, fundamentalmente as rexións) que temían que a UE estivese indo demasiado rápido, demasiado lonxe, na súa integración (Pazos-Vidal, 2019). O Comité das Rexións, onde son membros natos todos os presidentes autonómicos, así como unha delegación da FEMP, busca mediar na tensión entre autonomía e integración. (Pazos-Vidal, 2023).

A Unión Europea é por tanto un actor *glocal*. Isto non é algo excepcional, as cousas ocorren nalgún lado. O que é netamente distintivo da UE é a conexión entre o xeral e o local: existe o principio de primacía do Dereito da UE (aínda que non está explícito nos Tratados e é ocasionalmente contestado incluso por algúns Tribunais Constitucionais, existe), pero, por outro lado, o principio de subsidiariedade determina que as decisións deben tomarse no nivel máis próximo posible ao cidadán. Hai unha continua expansión de políticas e lexislación que teñen un efecto directo no nivel local e rexional e, como contrapartida, os Tratados exixen o respecto da

UE á identidade constitucional dos Estados e á autonomía rexional e local (Cruz Villalón, 2013). O paradigma do goberno multinivel explica a íntima interacción e interdependencia entre os niveis local, rexional, estatal e comunitario.

Máis aínda: a Unión Europea é quen de xerar realidades territoriais novas. A iniciativa LEADER foi creada hai case catro décadas para dotar a moitos países e rexións dunha política de desenvolvemento local da que moitos simplemente carecían (del Pozo, et al. 2022). O mesmo sucede coa iniciativa de desenvolvemento urbano sostible (Huete García et al., 2017). A política de Cohesión non só dotou de ferramentas financeiras para investir en territorios, incluso en Estados Membros ricos (contribuíntes netos ao orzamento comunitario), dotándoos en moitos casos por primeira vez dunha planificación plurianual de políticas públicas, co principio de cooperación ou asociación coas partes interesadas, se non que incluso nalgúns países «creou» rexións onde non existían (De Gregorio Hurtado, 2024).

A UE intervén na realidade cotiá dos territorios e dos seus habitantes. Por exemplo, dous concellos non poden ofrecer un servizo conxuntamente se non cumpren certos requisitos da Directiva de Contratación Pública. O mesmo sucede coas concesións aeroportuarias e as autopistas de peaxes. A concesión de determinados subsidios a entidades privadas está limitada polas Directrices de Axudas de Estado (como, por exemplo, a chamada «fiscalidade diferenciada» de territorios como Soria ou Teruel). Con estas limitacións do citado principio da autonomía local búscase protexer a libre circulación de empresas, capitais e traballadores, ao tempo que se evitan monopolios ou comportamentos corruptos.

O ordenamento comunitario é responsábel da protección de bens públicos como o medio ambiente ou as zonas naturais. É moi difícil que sen existir unha definición de zonas medioambientais protexidas emanando do Dereito comunitario, os decisores políticos estatais ou territoriais puideran facer fronte por si mesmos á presión de intereses económicos cortopracistas por encima da sustentabilidade: depuradoras, minas, celulosas, etc. (Galicia et al., 2015). O mesmo pode dicirse da lexislación sobre a xestión de residuos e a súa reciclaxe: España non está entre os primeiros, mais é altamente probábel que estivese moito peor de non existir lexislación comunitaria.

De feito, os Estados complexos como o español teñen un déficit significativo de aplicación da lexislación comunitaria (Comisión Europea, 2024), parcialmente debido a insuficientes capacidades internas, aspecto que interpela cada vez máis ás institucións europeas. Esta é unha de las prioridades do Plan de Recuperación post COVID-19, formalmente chamado Mecanismo de Recuperación e Resiliencia. Xunto cos fondos tradicionais, fundamentalmente os Fondos Estruturais e a Política Agrícola Común, España recibe anualmente uns 30.000 millóns de euros (Ministerio de Facenda e Función Pública, 2023), equivalentes ao orzamento da Comunidade de Madrid. Se ben os números son pouco tanxibéis para a maioría dos cidadáns, é posible saber o que se investe da Unión Europea, a miúdo a un nivel moi local. Por exemplo, as inversións dos Fondos Estruturais poden xeolocalizarse na base de datos interactiva KOHESIO⁽¹⁾ da Comisión Europea. O Servizo de Estudos do Parlamento Europeo desenvolveu a base de datos «Lo que Europa hace por mí» («O que Europa fai por min»)⁽²⁾, sen esquecer as oficinas de información europea (CDE, EuropeDirect, EURES) por todo o terri-

torio, os Centros de Estudos Europeos, así como as representacións en España de Comisión e Parlamento, ou programas como este «Hablemos de Europa» («Falemos de Europa»).

Porén, dado que a UE é unha democracia continental, a cuestión non debería ser «o que a UE fai por min» se non que é como cidadáns o que podemos facer polo interese público común. No inmediato, correspóndonos votar, obviamente. Tamén aplicar, na medida das nosas posibilidades, as decisións europeas (por exemplo, reciclando). Tamén, no seu caso, denunciar os comportamentos oligopolísticos⁽³⁾ ou as infraccións medioambientais (Consello Xeral da Avogacía de España, 2007).

As recentemente presentadas Directrices Políticas da Presidenta Von der Leyen (Von der Leyen, 2024) fan un gran énfase na participación. Ampliáranse as posibilidades de facelo: novos Paneis Cidadáns, EU Acquis Stress Test, EU Youth Test, Reality Checks, sen esquecer os preexistentes Pacto Rural ou a Axenda Urbana. Tamén, retomando as propostas do recente Informe Letta (2024), ábrese unha oportunidade de rearticular as políticas europeas de mercado interior e competencia cara o «dereito a permanecer» no propio lugar de residencia, garantindo unha serie de servizos esenciais —incluída a vivenda, primicia en Europa— en todo o territorio. A Cohesión Territorial e a Liberdade de circulación son dúas caras da mesma moeda.

Referencias

- » Comisión Europea (2024). *Informe de la Comisión Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe anual de 2023* Bruselas, 25.7.2024 COM(2024)358final
- » Consello Xeral da Avogacía de España (2007). *Guía sobre el Acceso a la Justicia Ambiental Convenio de Aarhus*. <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2012/07/GuiaAarhus.pdf>
- » CRUZ VILLALÓN, P. (2013). La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 501-514.
- » DE GREGORIO HURTADO, S., WALCZYK, J. (2024) *EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach*. Cheltenham: Elgar.
- » DEL POZO, C. F. M., Ortega,V.S. (2022). La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea. *ICE, Revista de Economía*, (928).
- » DJIKSTRA, L., POELMAN, H., RODRIGUEZ POSE, A. (2020) La geografía del descontento y del malestar en la UE (agendapublica.es)
- » FORNER MUÑOZ, S., SENANTE BERENDES, H.C.(2022). Los críticos de Maastricht: del “consenso permisivo” al euroescepticismo. *Historia del Presente*, (40), 49–70. <https://doi.org/10.5944/hdp.40.2022.39037>
- » GALICIA D., VÁZQUEZ-DODERO I., HERVÁS J., MELADO F., MARTÍNEZ R. (2015). *Caracterización ecológica de la Red Natura 2000 en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- » HERRERA, AH, ROTARU, V. (2021). Pensar la Unión Europea en la globalización: el “efecto Bruselas”, *El Grand Continent* <https://legrandcontinent.eu/es/2021/03/26/union-europea-globalizacion-efectobruselas/>
- (3) [Cómo formular una denuncia a escala de la UE - Comisión Europea \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/10000/attachements/How_to_file_a_complaint_to_the_European_Commission.pdf)

(1) <https://kohesio.ec.europa.eu/>

(2) [Inicio - Lo que Europa hace por mí](https://european-council.europa.eu/media/10000/attachements/How_to_file_a_complaint_to_the_European_Commission.pdf)

- » HUETE-GARCÍA, M.A., MERINERO-RODRÍGUEZ, R. (2022) De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI) una reflexión desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 212, 283-296.
- » LETTA, Enrico (2024) *Much more than a Market. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU* April 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enricoletta.pdf>
- » Ministerio de Facenda e Función Pública (2023). *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea: 2023*, Madrid: Centro de Publicaciones.
- » PAZOS-VIDAL, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Abingdon: Routledge.
- » PAZOS-VIDAL, S. (2024). El municipalismo español como actor institucional en el contexto global y europeo. *Acento Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local. <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-municipalismo-espanol-como-actor-institucional-en-el-contexto-global-y-europeo/>
- » VON DER LEYEN, Ursula (2024). *Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029* https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf

3. QUE SON OS FONDOS EUROPEOS? COMO CHEGAN A GALICIA E ÁS REXIÓNS EUROPEAS?



Diego Sande, Coordinador da Liña de Investigación IGADI en Economía e profesor da Universidade de Santiago de Compostela.

Na actualidade, a configuración das políticas europeas, a nivel orzamentario, a nivel de deseño, na súa aplicación e na súa xestión, continúan a ser en gran medida descoñecidas no seu detalle pola maioría dos cidadáns. Non cabe dúbida de que a distancia física dun territorio como Galicia respecto do centro de toma das decisións en Europa é un factor relevante neste sentido. E, se ben as informacións nos medios de comunicación representaron nas últimas décadas un papel importante na difusión da actividade europea no eido político e económico, a propia lóxica dos medios —máis centrada en ocasións en resaltar determinadas informacións con criterios de *marketing* político— converteu ás veces esa aproximación europea nunha choiva de cifras, políticas e programas nas que non é posible discernir a estrutura e o funcionamento real dos mecanismos postos en marcha desde Bruxelas. Por este motivo, este texto pretende contar cun enfoque pedagóxico, se me permiten o termo, en aspectos como o financiamento da Unión Europea (UE), o seu orzamento, e a xestión e arquitectura dos fondos, co fin de extraer algunhas conclusións que permitan levar a cabo orientacións de política de utilidade de cara ao futuro.

1. Aspectos básicos sobre o financiamento da UE

Na actualidade, a UE conta con diferentes formas de financiamento, entre as que se inclúen (UE, 2024a) axudas (solicítanse presentando ideas para proxectos no marco dunha convocatoria de propostas), subsidios (xestionados polas autoridades nacionais ou rexionais), préstamos, garantías e capital (asistencia financeira para apoiar as políticas e programas da EU), préstamos a Estados membros e non pertencentes á UE, e premios (para os gañadores dos concursos de Horizonte Europa).

Ao financiamento da UE poden acceder múltiples axentes, tanto investigadores, como agricultores e empresas rurais, pequenas e medianas empresas (pemes), novas empresas, organismo públicos, organizacións sen ánimo de lucro e outros beneficiarios. Este financiamento xestiónase á súa vez de tres maneiras diferenciadas:

- » *Directa.* A Comisión Europea xestiona directamente o financiamento da UE, publica convocatorias, avalía propostas e resultados, asina os convenios e executa os pagamentos.
- » *Compartida.* Supón aproximadamente o 70 % do total. A Comisión Europea e as autoridades nacionais, rexionais e locais xestionan conxuntamente o financiamento. A xestión compartida prodúcese fundamentalmente a través do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) —desenvolvemento rexional e urbano—, do Fondo de Cohesión (FC) —para as rexións menos desenvolvidas—, do Fondo Social Europeo Plus (FSE+) —para a inclusión social e boa gobernanza—, do Fondo de Transición Xusta (FTX) —que apoia ás rexións máis afectadas pola transición cara á neutralidade climática— do Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural (FEADER) e do Fondo Europeo Marítimo e de Pesca (FEMP).
- » *Indirecta.* Supón arredor do 10% do total de financiamento. Nesta modalidade as organizacións asociadas ou outras administracións de dentro ou fóra da UE xestionan o financiamento, que adoita adoptar a forma de subvencións. Por exemplo, a maior parte do orzamento da UE destinado á axuda humanitaria e desenvolvemento internacional execútase en réxime de xestión indirecta.

2. A política orzamentaria da UE

Co fin de levar a cabo as súas (nosas) políticas, a UE dótase dun orzamento. Este orzamento da UE é crucial para responder aos retos aos que se enfronta a UE, como a pandemia da COVID-19, a invasión rusa de Ucraína, a independencia enerxética e a autonomía estratéxica da EU. Ademais, de acordo coa información da propia institución (UE, 2024b), o orzamento garantiría que o funcionamento da UE siga sendo democrático, pacífico, próspero e competitivo, alén de fortalecer unha Unión solidaria que axude a todos os países que a conforman, aos seus cidadáns e a outros países. En definitiva, o orzamento vén reforzar tanto a economía continental como a posición xeopolítica europea.

A UE adopta plans de gasto a longo prazo, coñecidos como Marcos Financeiros Plurianuais (MFP), que establecen as prioridades e límites de gasto da UE para varios anos. O actual orzamento a longo prazo esténdese de 2021 a 2027. Ademais do orzamento a longo prazo, cada ano négóciase e adóptase un orzamento anual. Nel establécense os gastos e ingresos do exercicio económico, con respecto ás cantidades acordadas no orzamento a longo prazo. Para isto, a Comisión presenta un proxecto de orzamento que a continuación é negociado e aprobado polo Parlamento Europeo e o Consello. É dicir, que a Comisión é responsable da xestión do diñeiro, aínda que xestiona máis da metade conxuntamente cos gobernos nacionais. Ademais, cada ano, o Parlamento avalía a execución do orzamento do exercicio anterior e decide se aproba a forma de proceder da Comisión, sobre a base dunha recomendación do Consello. Isto coñécese como «aprobación da xestión».

Para o actual período 2021-2027, o orzamento da UE, xunto co fondo de recuperación NextGeneration EU, pode desagregarse nos seguintes sete ámbitos de gasto:

Táboa 1: Asignación de recursos da Política de Cohesión por Estado Membro

	MFP	NEXT GENERATION EU	TOTAL
1-MERCADO ÚNICO, INNOVACIÓN E ECONOMÍA DIXITAL	132 800	10 600	143 400
2-COHESIÓN, RESILIENCIA E VALORES	377 800	721 900	1 099 700
3-RECURSOS NATURAIS E MEDIO AMBIENTE	356 400	17 500	373 900
4-MIGRACIÓN E XESTIÓN DAS FRONTEIRAS	22 700	-	22 700
5-SEGURIDADE E DEFENSA	13 200	-	13 200
6-VECIÑANZA E MUNDO	98 400	-	98 400
7-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA	73 100	-	73 100
TOTAL MFP	1 074 400	750 000	1 824 400

Fonte: Comisión Europea, MFP 2021-2027.

Cómpre puntualizar que para o período 2021-2027 estaba previsto que o orzamento a longo prazo se xestionase da seguinte maneira: un 56 % conxuntamente entre as autoridades nacionais e a Comisión («xestión compartida»), un 37 % xestionado entre a Comisión e as súas axencias e oficinas fóra da UE («xestión directa»), e un 7 % xestionado por outras organizacións internacionais, axencias nacionais e países non pertencentes á UE («xestión indirecta»). Para o caso dos fondos Next Generation EU, o 90 % deles canalízanse a través do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (xestión directa), cun valor total de 648 000 millóns de euros, correspondendo en último caso a execución do orzamento á Comisión.

3. A arquitectura dos fondos da UE: programación en España e Galicia

Os traballos de programación para o período 2021-2027 do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) contemplan fundamentalmente a elaboración do Acordo de Asociación e dos Programas. O Acordo de Asociación (AA) é un documento de carácter estratéxico, elaborado por cada un dos Estados membros, que recolle a formulación básica e as prioridades de investimento do FEDER, do Fondo Social Europeo Plus (FSE+), do Fondo Europeo Marítimo, de Pesca e de Acuicultura (FEMPA), e do Fondo de Transición Xusta (FTJ), atendendo ao disposto no Regulamento de Disposicións Comúns. En concreto, este Regulamento de Disposicións Comúns establece no seu artigo 5 que o FEDER, o FSE+ e o FEMPA deben prestar apoio aos seguintes cinco Obxectivos Políticos (DOUE, 2021):

- » **OP 1. Unha Europa máis competitiva e intelixente**, promovendo unha transformación económica innovadora e intelixente e unha conectividade rexional coas tecnoloxías da información e das comunicacións.
- » **OP 2. Unha Europa máis verde, baixa en carbono**, en transición cara a unha economía con cero emisións netas de carbono e resiliente, promovendo unha transición enerxética limpa e equitativa, o investimento verde e azul, a economía circular, a mitigación e adaptación ao cambio climático, a prevención

e xestión de riscos e a mobilidade urbana sostible.

- » **OP 3. Unha Europa máis conectada**, mellorando a mobilidade.
- » **OP 4. Unha Europa máis social e inclusiva**, por medio da aplicación do Pilar Europeo de Dereitos Sociais.
- » **OP 5. Unha Europa máis próxima aos cidadáns**, fomentando o desenvolvemento integrado e sostible de todo tipo de territorios e iniciativas locais.

Ademais, o Regulamento de Disposicións Comúns no seu artigo 108 clasifica as rexións en tres grupos atendendo ao seu PIB per cápita en relación ao da media UE- 27:

- » **Rexións menos desenvolvidas:** rexións cuxo PIB per cápita é menor que o 75% da media da UE 27 (en España serían as Comunidades Autónomas de Andalucía, Castela A Mancha, Ceuta, Estremadura e Melilla).
- » **Rexións en transición:** rexións cuxo PIB per cápita se atopa entre o 75% e o 100% da media UE 27 (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castela León, Galicia, A Ríoxa, Murcia, Valencia).
- » **Rexións máis desenvolvidas:** rexións cuxo PIB per cápita é maior que o 100% da media UE27 (Aragón, Cataluña, Navarra, Madrid, País Vasco).

Achegándonos ao nivel rexional, e para o caso de Galicia, actualmente a Xunta de Galicia ofrece información sobre a xestión dos seguintes Programas Operativos nos que conta con competencias:

Táboa 2: Programas operativos europeos en Galicia, 2021-2027.

PROGRAMA OPERATIVO (PO)
PO FEDER GALICIA 2021-2027
PO FSE GALICIA 2021-2027
PO FONDO DE TRANSICIÓN XUSTA 2021-2027
PO FSE ASISTENCIA MATERIAL BÁSICA (BÁSICO)
PO COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA (INTERREG) 2021-2027
P NEXT GENERATION EU

Fonte: Elaboración propia, tomada de Sande & Sande (2023).

Por outra banda, desde o punto de vista do ámbito local, a Dirección Xeral de Cooperación Autonómica e Local ten a condición de Organismo Intermedio da UAFSE, participando na xestión do Programa de Emprego, Educación, Formación e Economía Social (EFESO) do FSE+, período 2021-2027, a través do que se financian proxectos de formación para o emprego promovidos por entidades locais. Así é que o propio Ministerio de Política Territorial e Memoria Demográfica (2024) recolle para o actual período de programación as competencias locais na xestión de axudas do FSE+.

4. Dificultades derivadas do deseño institucional e da execución dos fondos

Neste complexo deseño e na posta en marcha dos fondos, algunhas dificultades agroman e vanse facendo patentes co paso do tempo. Iremos comentar só algunhas das principais detectadas en recentes estudos:

- » A lentitude na posta en marcha dos programas operativos e a complexidade da xestión.
- » A complexidade da rede de organismos participantes (Sande, 2020; Sande & Vence, 2019).
- » A falta de experiencia na xestión e na execución de parte dos organismos participantes (Sande, 2020).
- » As dificultades para a xustificación do gasto.
- » A fuga de recursos cara a outros territorios (Sande, 2024a; n.d.).
- » A existencia de información limitada sobre o impacto dos fondos como consecuencia da falta de calidade e alcance dos indicadores empregados (Sande & Vence, 2021; 2024b; 2024c).

5. Recomendacións

Neste contexto, algunhas recomendacións de mellora que o autor suxire, serían as seguintes:

- » A simplificación da complexidade administrativa, de maneira que permita maior axilidade na posta en marcha dos programas operativos e da súa execución.
- » A simplificación da rede de organismos involucrados na execución dalgúns programas, de maneira que esta se poida levar en aqueles que contan con experiencia na xestión dos fondos.
- » Dotar de persoal especializado e ofrecer formación na xestión e execución dos fondos aos organismos que contan con competencias nestas tarefas.
- » Procurar modos de financiamento non ligados a custos (FNLC) ou outras metodoloxías que simplifiquen a xustificación dos gastos.
- » Redefinición e limitacións de determinadas políticas na procura de maior eficiencia, establecendo, se fose o caso, limitacións nos beneficiarios que poden acceder aos recursos das rexións ás que van dirixidos os recursos.
- » Promover e desenvolver avaliacións críticas e de novos indicadores, aproveitando recursos non executados de asistencia técnica (Sande, 2024b; n.d.).

Referencias

- » DOUE. (2021). Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeo e do Consello, de 24 de xuño de 2021, polo que se establecen as disposicións comúns relativas ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo Plus, ao Fondo de Cohesión, ao Fondo de Transición Xusta e ao Fondo Europeo Marítimo, de Pesca e de Acuicultura, así como as normas financeiras para os devanditos Fondos e para o Fondo de Asilo, Migración e Integración, o Fondo de Seguridade Interior e o Instrumento de Apoio Financeiro á Xestión de Fronteiras e á Política de Visados.
- » Ministerio de Política Territorial e Memoria Democrática. (2024). Fondos Europeos para entidades locais. Fondos 2021-2027 [en liña]. Obtido do sitio oficial do Ministerio, en <https://mpt.gob.es> [ref. 29 de agosto de 2024]. Dispoñible en: https://mpt.gob.es/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/2021-2027_FSE.html.
- » SANDE, D. (2020). O estrangulamento tecnolóxico de Galiza. *Análise das políticas europeas para innovación rexional durante a Gran Recesión*. Ed. Laivento: Santiago de Compostela.
- » SANDE, D. (2024a). As fugas de recursos, mito ou realidade colonialista en Galicia? *Análise das políticas europeas de innovación rexional*. Ed. Universidade de Vigo: Vigo (España).
- » SANDE, D. (2024b). Do the Structural Funds in innovation influence the growth of companies? Analysis through the ERDF-Innterconecta programme in Andalusia differentiating by business size and role in the projects. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 58, 5-29. DOI: <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.24.001>.
- » SANDE, D. (2024c). Exploring Business indicator Benefits in Andalusia: Engaging in European funded environmental projects for regions in transition. *Journal of Innovation Management*, 12 (2), 100-125. DOI: https://doi.org/10.24840/2183-0606_012.002_0005.
- » SANDE, D. (n.d.). The leakage of European Funds from Andalusia to other Spanish regions, the case of Innterconecta program by business indicators. *European Planning Studies*.
- » SANDE, D. & SANDE, J.R. (2023). Análise do estado e necesidade de industrialización de Galicia: o papel das políticas de innovación e tecnoloxía, Concreción da necesidade de aliñamento entre políticas industriais e tecnolóxicas para acadar a coherencia das políticas económicas de desenvolvemento na comunidade autónoma e no conxunto do Estado. *Revista Galega do Ensino*, vol. 84.
- » SANDE, D. & VENCE, X. (2021). Impact of Structural Funds for Innovation on the business innovation: analysis through the indicators of the companies participating in the ERDF-Innterconecta programme in Galicia. *Revista Galega de Economía*, vol. 30 (2), 1-16. DOI: <https://doi.org/10.15304/rge.30.2.6865>.
- » UE. (2024a). Financiación, ayudas y subsidios de la Unión Europea [en liña]. Obtido da web oficial da UE, en <https://european-union.europa.eu> [ref. 28 de agosto de 2024]. Dispoñible en: https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies_es.
- » UE. (2024b). Como se gasta el presupuesto de la UE [en liña]. Obtido da web oficial da UE, en <https://european-union.europa.eu> [ref. 29 de agosto de 2024]. Dispoñible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-spent_es.

4. A ACCIÓN EXTERIOR DA UNIÓN EUROPEA COMO AXENTE GLOBAL: DEBILIDADES, AMEAZAS, FORTALEZAS E OPORTUNIDADES



Paula Lamoso-González, investigadora asociada do IGADI e profesora da Universidade de Loyola, Andalucía.

Despois de que o ataque terrorista do 11 de Setembro sacudise as placas tectónicas do sistema internacional, unha das principais preguntas que os Estados membros da Unión Europea (UE) pretendían abordar na Convención sobre o Futuro de Europa (2003-2004), preludio do falido Tratado polo que se establece unha Constitución para Europa, foi «Cal é o papel de Europa neste mundo transformado?» (Consello Europeo, 2001). O Tratado de Lisboa, que recolleu os acordos da Convención sobre o futuro de Europa, supuxo unha gran transformación na arquitectura institucional da Acción Exterior da UE. Fusionáronse os postos de Alto Representante do Consello para a Política Exterior e de Seguridade e o de Comisario de Relacións Exteriores no de Alto Representante da Unión para Asuntos Exteriores e Política de Seguridade e Vicepresidente da Comisión (AR/VP). Ademais, creouse o Servizo Europeo de Acción Exterior (SEAE), o servizo diplomático da UE, para asistir nas súas obrigas. O obxectivo era dotar á acción exterior da UE de maior coherencia, visibilidade e continuidade.

Hoxe atopámonos noutro período de incerteza global no que nos cuestionamos de novo o papel que a UE debería representar no mundo, fundamentalmente, despois da crise da COVID-19, que acelerou a reconfiguración do escenario global e a crise do multilateralismo, e da invasión Rusa de Ucraína, entendida como un ataque aos valores e principios sobre os que se fundamenta o proxecto comunitario. Como resultado, a UE viuse obrigada a seguir unha aproximación máis pragmática da súa política exterior. De acordo con a

presidenta da Comisión, Ursula von der Leyen, «Entramos nunha era de rivalidades xeoestratéxicas», o cal exige unha Europa máis asertiva na defensa dos seus intereses estratéxicos (Comisión Europea, 2024). Así as cousas, expoño un repaso de cales son as maiores debilidades, ameazas, fortalezas e oportunidades da UE para este novo ciclo lexislativo 2024-2029.

En primeiro lugar, a maior **debilidade** á que se enfronta a UE no ámbito da acción exterior é o seu proceso de toma de decisións. A política exterior é o único ámbito político puramente intergubernamental onde as decisións se toman por unanimidade. Isto implica que calquera Estado membro pode bloquear unha decisión, e moitas veces isto acontece por diverxencia de posturas noutras cuestións que nada teñen que ver co obxecto da votación, o cal retrasa a capacidade de resposta ante crises globais. Isto é cada vez máis complicado, cun maior número de Estados membros e con gobernos (extremistas e populistas) con intereses cada vez máis diverxentes e fragmentados. Aínda que este proceso reforza a unidade cando se alcanzan acordos, o tempo necesario para lograr consenso é a miúdo incompatíbel coa rapidez que demandan os desafíos internacionais.

Por outr parte, existen varias **ameazas**. O actual contexto xeopolítico está marcado pola rivalidade entre China e os Estados Unidos, o que algúns denominaron unha «nova Guerra Fría». A isto súmase a crise do multilateralismo e o auxe de movementos populistas e autoritarios que desafían os valores fundamentais da UE: dereitos humanos, democracia, igualdade, e Estado de Dereito (Art. 2, TUE) (Parlamento Europeo, 2024). A UE defende o sistema multilateral e, para preservalo, aposta pola súa reforma co obxectivo de asegurar unha representación máis equilibrada das diferentes potencias mundiais. Ademais, a inestabilidade en rexións veciñas, como a provocada pola invasión Rusa de Ucraína ou o conflito en Gaza, preséntase como unha ameaza directa aos intereses e á seguridade europeos. Outras ameazas significativas son o auxe do proteccionismo e a desglobalización, que debilitan a influencia económica da UE. A presidenta do Banco Central Europeo, Christine Lagarde, advertiu que a economía global está a fragmentarse en bloques competitivos, provocando un aumento do proteccionismo, o cal pode reducir o papel da UE nas cadeas de valor globais (Burguete, 2023).

Á hora de dar resposta a estes desafíos, a UE conta con grandes **fortalezas**. É a maior potencia comercial do mundo, ⁽⁴⁾ cun mercado de máis de 400 millóns de persoas. Así mesmo, a súa capacidade de exportar os seus criterios reguladores foi clave para influír no comercio internacional e na regulación do mercado global. Isto ten un impacto nas comunidades locais xa que, de forma automática, eleva os estándares normativos mellorando a vida dos cidadáns. Ademais, a UE é o maior donante de axuda ao desenvolvemento no mundo. Este é un importante instrumento de política, exterior (OECD (s/f)) a través do cal a UE ten un gran impacto nas comunidades locais, por exemplo, mediante a construción de infraestruturas e a posta en marcha de proxectos para a promoción da educación, a sanidade e o desenvolvemento sostible. Desde a aplicación do Tratado de Lisboa, o AR/VP e o SEAE, con máis de 140 delegacións en todo o mundo, reforzouse a diplomacia europea. Estas delegacións tamén funcionan como punto de contacto coas comunidades locais: gober-

(4) Europa é o maior exportador do mundo de bens e servizos manufacturados. En 2023, os Estados Unidos foron o principal destino dos bens da Unión, con una cota do 19,7 % do total das exportacións, seguido do Reino Unido (13 %) en segundo lugar, superando así a China (8,8 %). [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales#:~:text=Europa%20es%20el%20mayor%20exportador,China%20\(8%2C8%20%25\).](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales#:~:text=Europa%20es%20el%20mayor%20exportador,China%20(8%2C8%20%25).)

nos locais, ONGs e cidadáns. A recente creación dunha academia diplomática representa outro paso máis cara á consolidación dunha diplomacia verdadeiramente común, sen esquecermos dunha política de defensa cada vez máis desenvolvida, a partir da Estratexia Global de 2016, a través da creación da Cooperación Estruturada Permanente (PESCO) ou do Fondo Europeo de Defensa; mesmo que aínda pouco competitiva. O Parlamento Europeo tamén é outro actor que cada vez representa un papel máis decisivo na acción exterior da UE como promotor da democracia e o Estado de Dereito no mundo. Finalmente, a UE é un actor clave na resposta a crises humanitarias, desastres naturais e conflitos, provocando un impacto decisivo nas comunidades locais. En definitiva, a UE destaca por ser unha potencia global normativa e de poder brando.

Finalmente, non podemos esquecermos de que a conxuntura internacional tamén presenta unha serie de **oportunidades** que a UE debe aproveitar estratexicamente para reforzar a súa influencia global en ámbitos nos que a UE é líder, como son o cambio climático ou a revolución dixital. A Comisión von der Leyen (2019-2014) impulsou o Pacto Verde Europeo como bandeira do seu mandato, posicionando a UE como referente na transición ecolóxica, a través da posta en marcha de iniciativas que promoven a enerxía limpa e a conservación do medio ambiente. Do mesmo modo, a UE lanzou a *Global Gateway*, unha iniciativa que destinará 300.000 millóns de euros para infraestruturas clave no período 2021-2027, cun enfoque en dixitalización e sustentabilidade. Este programa ofrece a oportunidade de estreitar lazos con socios estratéxicos, fomentando o desenvolvemento local e atraendo investimento privado, ao mesmo tempo que axuda a protexer recursos naturais vitais para as comunidades locais e mellora a súa resiliencia ante desastres climáticos.

En resumo, a actual conxuntura internacional, marcada polas rivalidades xeoestratéxicas e os desafíos aos valores democráticos, cuestiona a influencia da UE no mundo, baseada no seu poder brando, como actor global. A necesidade de alcanzar a unanimidade nas decisións de política exterior e de seguridade común limita a súa capacidade de resposta rápida aos desafíos globais. Ademais, a diverxencia de intereses entre os Estados membros afecta á súa credibilidade e influencia. O auxe do proteccionismo, a crise do multilateralismo e a inestabilidade na súa veciñanza son ameazas directas á súa seguridade e influencia. Ante este panorama, a UE debe adoptar un enfoque pragmático que priorice os seus intereses estratéxicos. Con todo, non debe deixar de defender os seus valores fundamentais: democracia, Estado de dereito, dereitos humanos e liberdades esenciais, elementos clave da súa identidade como proxecto de integración rexional e da súa acción exterior.

No entanto, a UE posúe fortalezas significativas. É líder en comercio internacional, exportación de estándares normativos e axuda ao desenvolvemento. A creación do AR/VP e do SEAE, con máis de 140 delegacións, consolidou a súa presenza global e o seu poder brando, cun gran impacto nas comunidades locais. Ademais, algúns desafíos globais, como o cambio climático e a revolución dixital vense como oportunidades, con iniciativas como o Pacto Verde Europeo e o *Global Gateway*, que reforzan o seu liderado nas transicións ecolóxica e dixital. En conclusión, para manter a súa relevancia nun escenario global competitivo e en constante cambio, a UE debe seguir traballando nunha acción exterior máis cohesionada, eficiente e capaz de responder con rapidez e determinación aos desafíos globais, defendendo os seus intereses, mais sempre mantendo os seus valores e principios.

Referencias

- » BURGUETE, V. (2023) “Contribución de la UE a la reglobalización: de la búsqueda de la autonomía a la estrategia de seguridad económica”. CIDOB, notes Internacionais 298. URL: <https://www.cidob.org/publicaciones/contribucion-de-la-ue-la-reglobalizacion-de-la-busqueda-de-la-autonomia-la-estrategia> (30.09.2024)
- » Consejo Europeo (2021) Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Laeken 14 y 15 de Diciembre de 2001. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/pres_01_902 (30.09.2024)
- » European Commission (2024) Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029. Ursula von der Leyen. Candidate for the European Commission President. URL: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf (30.09.2024)
- » OECD (s/f). Official development assistance (ODA). URL: <https://web.archive.oecd.org/temp/2024-04-11/514409-official-development-assistance.htm> (30.09.2024).
- » Parlamento Europeo (2024) Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común: informe anual 2023 (2023/2117(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0104_ES.html (30.09.2024)

5. A UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA E CHINA NO SÉCULO XXI



Raquel Isamara León de la Rosa. Director do Observatorio de Políticas de China-IGADI e profesor da Benemérita Universidade Autónoma de Puebla (México).

Introdución

A política exterior da Unión Europea (UE) pasou por un proceso de institucionalización que vai desde o Tratado de Maastricht ata o de Lisboa. A partir disto, estruturouse un mecanismo de vinculación co exterior, que lle permitiu xerar unha visión conxunta.

A nivel internacional, a dinámica entre os distintos actores internacionais transitou cara a unha visión *glocal*. A *glocalidade* erixiuse como unha visión que permite repensar a cidadanía e o desenvolvemento desde a sustentabilidade. Ao mesmo tempo, insire a dinámica global a través do espazo local. Polo tanto, a Unión Europea foi un actor clave na promoción da mesma.

Este artigo busca rescatar dous casos de estudo, que son o continente americano e China. Nesta revisión preténdese identificar a axenda máis importante e a acción global da Unión Europea. No caso americano, revísase a relación con América Latina. No caso chino, unha das relacións máis controvertidas da UE co exterior, céntrase nun dos eixos actuais, que é a actividade económica-comercial e a cooperación.

Ao final do documento, preséntanse conclusións sobre cada un dos casos de estudo.

«Pensar globalmente e actuar localmente»

A política exterior da Unión Europea ten como obxectivo lograr os seguintes puntos (Unión Europea, 2024):

- » Manter a paz.
- » Reforzar a seguridade internacional.
- » Fomentar a cooperación internacional.
- » Desenvolver e consolidar a democracia e o Estado de Dereito, así como o respecto dos dereitos humanos e das liberdades fundamentais.

Baixo esta guía, a Unión Europea consolidouse como un actor clave que aporta novas dinámicas. Neste sentido, reafirmou a súa vinculación coas potencias que lideran occidente, mais tamén recoñece a importancia de outros actores como as economías emerxentes e os grupos rexionais.

Nesta mesma liña, a propia construción da UE permitiu visibilizar as relacións multinivel, que van da esfera supranacional á local. Aínda que o exercicio da UE é o único no sistema internacional que integra un nivel supranacional, isto non deixa de lado que, a través dos distintos mecanismos de cooperación, a UE se involucre na promoción de unha axenda que beneficie rexións e/ou localidades.

Por outro lado, a dinámica global xerou unha adaptación por parte da UE e da súa Política Exterior e de Seguridade Común (PESC). En 2016, propúxose a idea de unha «Europa máis forte», concepto que evoca unha autonomía estratéxica. Desde entón, un dos grandes desafíos foi entender o papel de China dentro do sistema internacional e como este afecta á UE. Dentro deste reto, destácase o posicionamento chinés a través da cooperación internacional para o desenvolvemento; tendo como resultado o liderado de China na cooperación Sur-Sur. Ante isto, en 2021 a EU lanzou a estratexia «Global Gateway», que é un fondo de inversión de 300 000 millóns de euros orientado a promover a conectividade global. Xunto con isto, en 2023 deuse a coñecer a resolución do Parlamento para coadruar no proxecto de Europa Global como “Instrumento de Veciñanza, Cooperación ao Desenvolvemento e Cooperación Internacional”, isto a través dun fondo que suma 80 000 millóns de euros (Malovec, 2024).

Mecanismos de vinculación co exterior: cooperación e comercio, América Latina e China

Como se perfila no apartado anterior, a cooperación internacional para o desenvolvemento foi un dos motores de vinculación con países terceiros, onde a UE foi protagonista na cooperación Norte-Sur. Neste caso a través das súas institucións, a UE é o principal donante a nivel mundial. De acordo co goberno de España (s.f.), a UE aporta «o 45%, ou máis de 66 000 millóns de euros anuais destinados a impulsar o desenvolvemento sostible».

No caso latinoamericano, a acción exterior desde a UE articulouse a través da cooperación, onde se identifican algúns mecanismos como os cumios, a diplomacia parlamentaria, as relacións con bloques rexionais e as relacións bilaterais UE-Estado. Isto resultou nunha serie de acordos que integran a 27 países da rexión (Parlamento Europeo, 2024a). Durante o cumio CELAC-UE de 2023, estableceuse unha axenda conxunta cos seguintes puntos:

- » Cooperación bilateral,
- » Paz e seguridade,
- » Comercio e inversións,
- » Loita contra o cambio climático,
- » Xustiza e seguridade para cidadáns.

Nesta visión, a UE pretende colocar en América Latina 50 500 millóns de dólares, en inversións de alta calidade. Na declaración de dito cumio, establecéronse 41 puntos onde é importante «contar cun sistema mul-

tilateral xusto, inclusivo e eficaz que asigne recursos adecuados ao desenvolvemento sostible» (Sierra, 2023).

Neste sentido, un dos mecanismos utilizados pola UE co exterior é a «cláusula democrática». Esta identifícase como un elemento integrado nos acordos asinados pola UE co exterior, que serviu como un condicionante para xerar a vinculación con países terceiros, principalmente aqueles en desenvolvemento. Autores como Cordero (2002), sinalan que existen dúas visións desta cláusula. A primeira refírese á «protección efectiva dos dereitos humanos e do réxime democrático de goberno» (Cordero, 2002, p. 126). A segunda, de acción punitiva, enfócase: «na posibilidade de que a Comunidade e os seus Estados membros impoñan sancións, axustadas a cada contexto concreto, como reacción fronte a supostos de violacións masivas, graves e sistemáticas dos dereitos humanos ou naqueles casos onde se verifican interrupcións dos procesos democráticos que, ademais de afectar ao desenvolvemento, constitúen unha ameaza para a paz e a seguridade internacionais». (Cordero, 2002, p. 128).

A pesar da cantidade de acordos e da cláusula democrática, en termos comerciais, a EU foi desprazada por actores comerciais como China. A seguinte figura mostra esta transición:



Fonte: Bloomberg, 2023.

Con todo, aínda existen algúns sectores estratéxicos. Neste sentido, a rexión é cada vez máis atractiva para a UE, principalmente en enerxías renovábeis e litio.

Respecto a China, a dinámica é distinta. Debido á evolución que tivo China en termos de cooperación e comercio, isto xerou que a maneira na que a UE se vincula con este país sexa moi distinta á dinámica con América Latina. En poucas palabras, China pasou da cooperación á competencia con Europa.

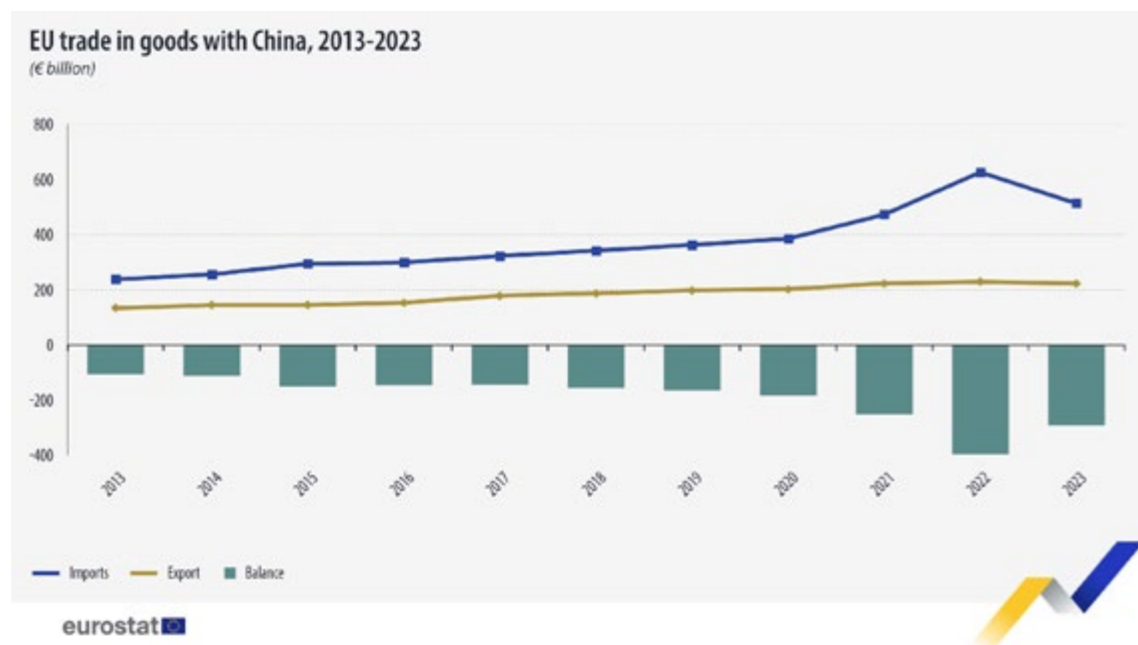
Sobre cooperación, China pasou de ser un país receptor a ser un emisor, posicionándose principalmente en rexións nas que a UE estaba presente, como África e América Latina. Desde este momento, desde o discurso occidental insírense conceptos cun enfoque despectivo co posicionamento chinés, como o «Consenso de Beixín», referido como antagónico ao liderado de Washington no Sur global, ou a argumentación de «Neocolonialismo», como un xeito de referirse ao desprazamento de Europa en África.

Isto tamén se reforzou co incremento da balanza comercial deficitaria para o bloque europeo. A Iniciativa da Franxa e a Rota (BRI, polas súas siglas en inglés) implicou unha ameaza á zona de influencia tradicio-

nal de Europa Occidental. Ao mesmo tempo, esta estratexia china levou a outro nivel a cooperación. Este corredor eurasiático e os megaproectos de infraestrutura que supón convertéronse nun desestabilizador xoeconómico e xeopolítico, pois as vantaxes que observan os países da parte oriental non necesariamente empatan cos que tradicionalmente lideraron a UE. Polo tanto, a relación bilateral tornouse nunha relación de desconfianza e preocupación para a UE. Isto estivo presente no discurso europeo, xa que en 2019, a UE describiu China como «un socio de cooperación» e «socio de negociación, así como «un competidor económico» e «un rival sistémico» (Parlamento Europeo, 2024b, p. 2).

Na seguinte gráfica móstrase como esta fenda se incrementou durante os últimos 10 anos, con excepción dos axustes durante a pandemia. Porén, esta tendencia contraeuse en 2023 a partir da postura da UE de reducir a dependencia comercial de China, principalmente a partir do concepto de *derisking*.

Se ben se deron unha serie de intercambios entre ambos actores, unha realidade é que a política dirixida pola presidenta da Comisión Europea, Ursula von der Leyen, non é a máis próxima a China. A nivel discursivo, von der Leyen fixo explícito o seu temor fronte á chegada de novos produtos chineses á UE. Neste sentido, en xuño de 2024, a Comisión Europea fixo explícita a súa intención de incrementar aranceis; principalmente orientados ás importacións chinesas de vehículos eléctricos, xustificando “subvencións inxustas” que poñen en risco o sector automotriz europeo. En 2023, entraron á UE máis de 440 mil vehículos eléctricos.



Fonte: CDE, 2024.

Con todo, a visión en bloque de China non limitou a vinculación bilateral cos países membros da Unión Europea. Respecto a isto, Austria, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Romanía, Eslovaquia e Eslovenia son países que fan parte da Iniciativa da Franxa e a Rota, tendo en conta a saída de Italia en 2023. Isto motivou reunións e xiras como a do presidente Xi en maio de 2024 a Francia, Hungría e Serbia, e a visita de Pedro Sánchez a China en setembro de 2024. Estas vinculacións motivaron que estes países intercederan para desmotivar as barreiras arancelarias e non arancelarias promovidas desde a UE.

Conclusiones

A experiencia de vinculación da UE con América Latina e China é moi distinta, xa que mentres América Latina se converteu nun espazo debatido entre Estados Unidos, a UE e China, a relación con China evolucionou pasou a ser de actores antagonistas ante a alta dependencia económica que a UE ten de China.

Isto permite ver como a UE e China utilizaron no mundo a cooperación para o desenvolvemento como un mecanismo de vinculación co exterior. Se ben, no caso europeo, isto se alíña cos Obxectivos de Desenvolvemento Sostible e cos valores que promove a propia política exterior da UE, no caso chinés, oriéntase desde a experiencia e perspectiva deste país, como un mecanismo alterno ao modelo occidental.

Neste sentido, a cláusula democrática permite que algúns países se alíñen con este tipo de modelo, mentres que moitos outros optan pola vinculación con China. Do mesmo modo, é importante sinalar que as relacións bilaterais de China con algúns países da UE xeran controversia respecto a posturas a favor ou en contra.

Referencias

- » Bloomberg. (2023). China y América Latina. <https://www.bloomberglinea.com/2023/10/24/china-y-latinoamerica-como-evolucionan-la-relacion-comercial-con-el-gigante-asiatico/>
- » CDE. (2024). Eurostat: Fuerte reducción del déficit comercial entre la UE y China en 2023. <https://www.cde.ual.es/eurostat-fuerte-reduccion-del-deficit-comercial-entre-la-ue-y-china-en-2023/>
- » CORDERO, H. (2002). La denominada cláusula democrática como modalidad de condicionamiento en los Programas de Ayuda al Desarrollo de la Unión Europea. *Agenda Internacional*, 8(16), 123-136.
- » Gobierno de España. (s.f.). Cooperación al Desarrollo. <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/CooperacionalDesarrollo.aspx>.
- » MALOVEC. (2024). La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>
- » Parlamento Europeo. (2024a). América Latina y el Caribe. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/176/america-latina-y-el-caribe>
- » Parlamento Europeo: (2024b). EU-China relations: De-risking or de-coupling – the future of the EU strategy towards China. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU\(2024\)754446_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU(2024)754446_EN.pdf)
- » SIERRA, Y. (2023). Cumbre UE-CELAC: ¿cuáles han sido los acuerdos entre América Latina y la Unión Europea? <https://es.mongabay.com/2023/07/cumbre-ue-celac-acuerdos-entre-america-latina-y-la-union-europea/>
- » Unión Europea. (2024). Política Exterior y de Seguridad. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_es

6. A UNIÓN EUROPEA E A GLOCALIDADE DOS DEREITOS HUMANOS

Tamara Espiñeira-Guirao, investigadora asociada do IGADI e profesora do Instituto de Ciencias Políticas (Sciences Po) de Rennes, Francia.



A Unión Europea consolidouse como unha entidade supranacional comprometida coa promoción e protección dos dereitos humanos. Mentres que este compromiso está reflexado na súa lexislación, a protección dos dereitos humanos na UE non se limita unicamente aos Estados e ás súas institucións, se non que se estende a nivel local, onde a *glocalidade* destes dereitos cobra unha relevancia especial.

Por un lado, cando reflexionamos sobre a Unión Europea, adoita predominar unha concepción que a relaciona cun conxunto de institucións (Consello, Parlamento, Comisión) de estrutura formal e operatividade supranacional. Esta perspectiva comporta unha asociación automática entre a Unión Europea e a Corte Europea dos Dereitos Humanos (CEDH) no relativo aos dereitos humanos. Porén, dita Corte pertence ao Consello de Europa, unha organización intergubernamental continental distinta e anterior á UE. Con todo, isto non impediu que a UE leve absorbido e adaptado parte das doutrinas da CEDH e o seu Convenio a través da Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea, adoptada no ano 2000 (Delgado, 2004). Esta Carta garante a salvagarda dos dereitos humanos dentro da Unión, tanto no que atinxe ás súas institucións como aos seus Estados membros cando aplican a normativa comunitaria.

No entanto, este enfoque estrutural pode parecer distante da vida cotiá dos cidadáns e da realidade de goberno local. É indispensable ter en conta que os gobernos locais e as comunidades representan un papel crucial na introdución e respecto dos dereitos humanos. Así, por outro lado, Rhodes (1997) suxire que a Comisión Europea desenvolveu unha gobernanza a través de redes que facilita a transferencia das políticas europeas ao ámbito local, utilizando unha serie de instrumentos (Lascoumes & Le Galès, 2005) que permiten a formulación de normativas respectuosas cos dereitos humanos, en moitos casos baseadas na *soft law* ou «dereito brando» (Saurugger & Terpan, 2020).

Estes instrumentos son numerosos e variados. Neste análise, centrarémonos en tres tipos: un instrumento normativo (o «criterio político» como condición de acceso á UE), un instrumento de financiación internacional (EUROSociAL+) e un instrumento de acreditación (Capital Europea da Inclusión e a Diversidade).

O criterio político e a súa dimensión local

Os *Criterios de Copenhague* requiren que os países candidatos á UE contén con institucións democráticas estables (criterio político), unha economía de mercado funcional e a capacidade de cumprir con as obrigas de adhesión á UE. O criterio político esixe especificamente a existencia de institucións que garantan a democracia e o Estado de dereito.

Este criterio político, por tanto, impulsa aos gobernos locais a introducir reformas que promovan a descentralización, outorgando unha maior autonomía e capacidade de decisión a nivel subnacional. Isto facilita a aplicación de políticas inclusivas e participativas que respecten os dereitos fundamentais. Así, este criterio político axuda ás autoridades locais a desenvolver e protexer os dereitos humanos esixindo que garantan a democracia, o Estado de dereito, os dereitos humanos e o respecto polas minorías (Todorova, 2019.)

O cumprimento deste criterio de entrada á UE tamén fomenta a protección dos dereitos humanos en áreas chave como a educación, a saúde e os servizos públicos, asegurando un acceso equitativo e evitando calquera forma de discriminación, desde todos os niveis de goberno. As autoridades locais deben crear mecanismos democráticos que inclúan aos cidadáns no proceso de toma de decisións, o cal resulta en consultas públicas, rendición de contas e un reforzamento da transparencia, fortalecendo así o respecto polos dereitos fundamentais na práctica cotiá.

Por último, o criterio político esixe que as autoridades locais traballen activamente na integración de minorías e grupos vulnerables, asegurando que as políticas locais respecten e protexan os seus dereitos, contribuíndo así á cohesión social e a estabilidade democrática do país no seu conxunto.

Eurosocial+

O programa EUROsociAL+ (2023) é outro importante instrumento da Unión Europea para a protección dos dereitos humanos, especialmente en América Latina, mediante a colaboración interinstitucional con autoridades locais e nacionais. Este programa promove políticas públicas inclusivas que fomentan a cohesión social e apoian aos gobernos locais na introdución de reformas que fortalezan o goberno democrático, en colaboración con institucións europeas (FIAPP, 2019.)

Un dos focos principais de EUROsociAL+ é a igualdade de xénero (Rodríguez, 2015) e a protección dos dereitos das mulleres, promovendo a participación feminina na vida pública e o seu acceso a servizos esenciais. Así mesmo, este programa fomenta a inclusión social e o respecto polos dereitos de minorías e grupos vulnerables, brindando apoio ás autoridades locais no deseño de estratexias que melloren a calidade de vida en comunidades desfavorecidas.

EUROSociAL+ tamén apoia a capacitación das autoridades locais en temas de xustiza e Estado de dereito, o que lles permite xestionar conflitos de maneira efectiva e garantir a protección dos dereitos humanos.

Non se pode esquecer que a defensa e protección dos dereitos humanos son unha liña indispensable de negociación da Comisión europea, sexa en programas de financiación internos (como Europa cos Cidadáns, Erasmus ou outros), externos (como o que acabamos de ver) e nos acordos de comercio internacionais (o «bo goberno» como requisito de acceso comercial).

A capital europea da inclusión e a diversidade

Este premio é un recoñecemento da Unión Europea que destaca a labor das cidades na promoción dos dereitos humanos, a inclusión e a diversidade. Lanzado en 2021 pola Comisión Europea (s.f.), o certame celebra ás cidades que introduciron políticas e prácticas exemplares para crear contornos máis inclusivos, equitativos e respectuosos cos dereitos humanos, tanto para minorías como para outros grupos vulnerables.

Esta competición ofrece visibilidade ás mellores prácticas locais, fomentando un intercambio de experiencias e motivando outras cidades a adoptar enfoques similares. Ao competir polo premio, as cidades reforzan o seu compromiso cos dereitos humanos, incentivando a introdución de políticas máis equitativas e sustentables. O recoñecemento internacional tamén fortalece a lexitimidade destas políticas fronte aos seus cidadáns e fomenta un ambiente de colaboración rexional, baseado na ética das «boas prácticas».

Neste sentido, poden citarse outras «capitais» europeas que realzan o compromiso local cos dereitos humanos, como o «premio Cidade Accesible» ou incluso a «Capital Europea da Cultura» que, sendo máis específicos, destacan a labor das autoridades locais europeas na aplicación dos dereitos das persoas con discapacidade o primeiro, e os dereitos culturais o segundo.

Conclusiones

En conclusión, a *glocalidade* dos dereitos humanos no contexto da Unión Europea evidencia como as políticas supranacionais poden ser adaptadas ao ámbito local, logrando así unha introdución máis próxima ás necesidades das comunidades. A UE, mediante programas como EUROsociAL+ e premios como a Capital Europea da Inclusión e a Diversidade, impulsou un goberno que promove a protección dos dereitos fundamentais e fomenta a participación das autoridades locais na súa protección. Este enfoque descentralizado permitiu avances importantes na inclusión social, a igualdade de xénero e a cuestión das minorías.

No entanto, é fundamental recoñecer que a UE non está exenta de desafíos na introdución dos seus principios de dereitos humanos. Aínda que estableceu un marco normativo robusto, as tensións entre os valores europeos e as realidades políticas e sociais de algúns Estados membros dificultan unha aplicación uniforme destes dereitos, tamén a nivel local. Un claro exemplo é a situación nalgúns estados de Polonia, onde as chamadas «zonas libres de LGBTI» puxeron en dúbida o compromiso cos dereitos das minorías sexuais, o cal reflicta unha fenda entre as políticas supranacionais e as accións locais. Estes episodios revelan as limitacións da UE para garantir o pleno respecto dos dereitos humanos en todo o seu territorio, evidenciando que, nalgúns casos, as ferramentas dispoñibles non son suficientes ou adaptadas.

Polo tanto, non se trata só de «pensar global e actuar local» mas tamén do contrario: «pensar local e actuar global». As autoridades locais deben ser recoñecidas como actores europeos (internacionais) de pleno dereito

e poder así discutir as realidades dos dereitos humanos coas institucións da UE nun diálogo que se faga «ao nivel da rúa».

Referencias bibliográficas

- » Comisión Europea. (s. f.). Capitales europeas de la inclusión y la diversidad. [eudiversity.eu. https://eudiversity2024.eu/es/los-premios/](https://eudiversity2024.eu/es/los-premios/).
- » DELGADO, I. L. (2004). La protección de los derechos humanos en la Unión Europea: reflexiones a la luz de la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *Agenda Internacional*, 10(20), 93-111.
- » EUROsociAL. (2023, 12 julio). Inicio - EurosociAL. <https://eurosociAL.eu/>.
- » FiiAPP. (2019, 22 enero). EUROsociAL+ y la Corte IDH, unidos por los derechos en América Latina. FiiAPP. <https://www.fiiapp.org/noticias/eurosociAL-y-la-corte-idh-unidos-por-los-derechos-en-america-latina/>.
- » LASCOUMES, P., & LE GALÈS, P. (Dirs.). (2005). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.
- » RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press.
- » RODRÍGUEZ, M. (2015). *Transversalización del género en EUROsociAL II*. EurosociAL. Retrieved from https://sia.eurosociAL-ii.eu/files/docs/1423648431-transversalizacion_web.pdf.
- » SAURUGGER, S., & TERPAN, F. (2020). Normative transformations in the European Union: On hardening and softening law. *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1762440>.
- » TODOROVA, E. (2019). Public administration reform in post-communist countries as a requirement for EU membership: Towards the European administrative space. *Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques*, 63, 22–33. Editura Universitaria Craiova.

7. CONCLUSIÓNS: UNHA UNIÓN EUROPEA GLOCAL PARA O MUNDO DO SÉCULO XXI

Despois de repasar os textos temáticos dos nosos principais especialistas, abordamos conxuntamente as preguntas clave que propuxeramos inicialmente: A Unión Europea (UE) é un actor internacional *glocal*? Como conecta a UE o local co global? Hai outras organizacións internacionais *glocals* comparables?

- » **1.** A UE é, sen dúbida, un exemplo único de gobernanza *glocal*, onde as dinámicas globais e locais interactúan de forma continua e directa. Non só é unha das organizacións internacionais máis completas e avanzadas en integración económica, senón tamén en termos políticos. A estrutura de goberno multinivel permite que as decisións da UE teñan un impacto local nos cidadáns e nas rexións europeas, facendo tanxible o proxecto europeo na vida cotiá das persoas.
- » **2.** A conexión entre o local e o global na UE materialízase a través de mecanismos como o principio de subsidiariedade, estruturas como o Consello das Rexións e instrumentos financeiros como os Fondos Estruturais e de Cohesión. Estas innovacións foron fundamentais para o desenvolvemento rexional europeo, así como para promover a inclusión social, promover a igualdade de xénero ou a participación das minorías.
- » **3.** Un dos aspectos máis poderosos do perfil *glocal* da UE é o seu carácter de poder regulador. A través do coñecido «efecto Bruxelas», a UE exporta normas regulamentarias, normativas sobre dereitos laborais, medio ambiente ou consumo responsable, que non só melloran as condicións locais, senón que tamén sitúan á UE como referente mundial de impacto.
- » **4.** A pesar destes éxitos, a densidade do proceso de gobernanza da UE creou unha distancia importante entre as súas institucións e os cidadáns. A complexidade técnica e política, xunto coas novas dinámicas competitivas globais, facilitou o auxe do euroescepticismo. Este escenario viuse acentuado polas recentes crises como, a pandemia de Covid-19 ou a guerra de Ucraína.
- » **5.** Esta crecente desconexión explícase tamén polas tensións xeopolíticas actuais, nas que a competición agresiva polos recursos e mercados ten importantes impactos nas economías locais europeas. Sectores como a automoción, o agroalimentar ou as industrias manufactureiras enfróntanse a unha presión global que afecta á concorrència local. A capacidade da UE para mediar nestas dinámicas está a ser posta a proba, e é fundamental desenvolver respostas máis áxiles e coordinadas a estas novas realidades.



- » **6.** Aínda que a UE é líder mundial na promoción do desenvolvemento sostible e na loita contra o cambio climático, a súa acción exterior mostrou limitacións evidentes. A necesidade de crear un discurso competitivo máis coherente para afrontar os retos globais segue sendo unha cuestión pendente. A autonomía estratéxica que promove a UE é clave, pero aínda non está totalmente desenvolvida para afrontar o novo escenario global.
- » **7.** No centro do perfil *glocal* da UE está a defensa dos dereitos humanos, integrados desde a nosa propia historia na dimensión interna e local, pero tamén nos seus acordos comerciais internacionais, posibles novas adhesións ou en programas de cooperación para o desenvolvemento. Porén, as contradicións e os dobres estándares que en ocasións caracterizan a súa resposta ás crises internas e internacionais esvaen a súa imaxe tanto en Europa como no mundo.
- » **8.** No contexto actual, o mundo é *glocal* por natureza, debido ás infraestruturas de conectividade física e dixital ou ás interdependencias económicas e ambientais. Porén, ningunha outra organización internacional desenvolveu un proxecto político *glocal* tan complexo e avanzado como o da Unión Europea. Entidades como a ASEAN, a Unión Africana ou o MERCOSUR contan con mecanismos que conectan o local co global, pero carecen da sofisticación e o alcance da UE en canto a gobernanza multinivel ou impacto normativo.
- » **9.** A singularidade da UE reside, pois, na súa capacidade para integrar diferentes niveis de goberno, e isto é o que a converte na organización *glocal* máis importante do planeta. Non obstante, esta singularidade presenta retos, especialmente no que se refire á súa competitividade económica, así como á coherencia e unidade da súa acción exterior, que precisa dunha maior integración e coordinación para ser eficaz nos escenarios abertos para as próximas décadas.
- » **10.** En conclusión, a historia da construción europea ou a capacidade creativa das súas institucións son bens valiosos que deben estar no cerne dun futuro que ilusione aos cidadáns. Promover o benestar da sociedade europea pasa por pensar «out of the box» e afrontar o futuro sen medo á innovación, desde o local ata o global.

INSTITUTO
GALEGO
DE ANÁLISE
E DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONAL



I
GA
DI

FINANCIA

